

На правах рукописи

Нерсисян Артур Гарикович

**ФЕДЕРАЛЬНАЯ ИНТЕРВЕНЦИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ**

12.00.02 — конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов — 2012

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия»

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор
РАДЧЕНКО Василий Иванович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры международного права и прав человека юридического факультета ГБОУ ВПО г. Москвы МГПУ
ПРЯХИНА Татьяна Михайловна

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского права и процесса юридического факультета ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского»
ЖИГАЧЕВ Александр Викторович

Ведущая организация — **ФГАОУ ВПО «Южный федеральный университет» (Юридический факультет)**

Защита состоится 2 апреля 2012 г. в 12.00 на заседании диссертационного совета Д-212.239.02 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия».

Автореферат разослан 1 марта 2012 г.

И.о. ученого секретаря
диссертационного совета,
доктор юридических наук



В.С. Хижняк

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Исторически федерации прошли сложный путь становления. Их современное государственное устройство формировалось в ходе многолетних политических, социальных, культурных, а зачастую и вооруженных противостояний. В федерациях и сейчас порой складываются ситуации, носящие экстраординарный характер. В этом плане Россия также не является исключением. В Российском государстве, равно как и в любом другом, может возникнуть чрезвычайная ситуация, при которой необходимо применение специальных мер, в том числе связанных с вмешательством федерального центра в дела субъекта.

Сущность любого федеративного государства предусматривает разграничение предметов ведения самой федерации и ее субъектов, а также ряд принципов, а именно: государственной целостности, единства системы государственной власти, равноправия субъектов федерации. В качестве надежного защитного механизма против нарушения указанных принципов выступает институт федеральной интервенции.

В настоящее время Россия ставит задачу создания правового государства, наблюдается стабилизация экономики, повышение уровня жизни граждан, усиление федеральной власти. Однако опасность наступления обстоятельств, требующих применения экстраординарных мер, сохраняется всегда.

Президент РФ Д.А. Медведев в статье «Россия, вперед!»¹ указал, что мы сумели собрать страну, остановить центробежные тенденции. Но проблем еще очень много, включая самые острые. Террористические атаки на Россию продолжаются. Особенно актуальна данная проблема на Северном Кавказе. Об этом неоднократно говорилось в Посланиях Президента РФ², который также отметил, что без укрепления политической системы и правовых институтов, внутренней и внешней безопасности государства, социальной стабильности мы не добьемся успехов. Данная позиция нахо-

¹ См.: Медведев Д.А. Россия, вперед! URL: <http://kremlin.ru/news/5413>(дата обращения: 11.12.2010).

² См., например: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 ноября 2009 г. // Российская газета. 2009. 13 нояб.

дит свое отражение и в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.¹ Стратегическими целями обеспечения национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности являются защита основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и территориальной целостности, а также сохранение гражданского мира, политической и социальной стабильности в обществе.

Кроме того, в своем Послании Федеральному Собранию в 2011 г. Д.А. Медведев заявил, что в Государственную Думу будет внесен пакет законопроектов о децентрализации. Безусловно, процесс децентрализации власти будет сопровождаться усилением политической ответственности руководителей регионов и муниципалитетов за конечные результаты их работы по развитию территорий, повышению качества оказываемых услуг².

Институт федеральной интервенции непосредственно служит поставленным целям. Его существование вызвано объективными факторами, а именно реальной возможностью возникновения экстраординарных ситуаций социального, политического, управленческого и иного характера, требующих принятия исключительных мер. Проблема безопасности личности, общества и государства является основной для всех, без исключения, в том числе и для России. В связи с этим законодательство, регламентирующее институт федеральной интервенции, является неотъемлемой частью российского законодательства, так как оно, прежде всего, направлено на защиту существующего порядка и строя.

Вместе с тем институт федеральной интервенции нуждается в дальнейшей детальной законодательной разработке, так как чрезвычайные меры в руках недобросовестного правоприменителя могут стать мощным оружием, направленным против конституционного строя и безопасности государства.

Обоснованием применения института федеральной интервенции и сегодня остается доктрина «государственной или общественной пользы». Интересы государства превыше интересов отдельно взятого гражданина. И

¹ См.: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Российская газета. 2009. 19 мая.

² См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 22 декабря 2011 г. // Российская газета. 2011. 23 дек.

если обычно государство может гарантировать защиту прав и свобод человека, то в кризисных условиях интересы личности отодвигаются на второй план интересами государства.

В демократическом государстве институт федеральной интервенции позиционируется как инструмент защиты граждан, конституционного строя, обеспечения безопасности. Однако о подлинной демократичности использования мер института федеральной интервенции может идти речь только в обществе, где действительно сильны демократические традиции и высок уровень гражданского самосознания. В современной России в общественном менталитете преобладают, скорее, противоположные тенденции. Появляется трудноразрешимое противоречие между естественной конфликтностью, неустойчивостью переходного общественного сознания и легитимностью применения «жестких» мер.

Разрешить ситуацию представляется возможным с помощью детальной разработки института федеральной интервенции, что и является целью данного исследования.

Обозначенный комплекс вопросов подтверждает актуальность темы настоящей диссертации.

Степень научной разработанности темы. Тема диссертационного исследования носит комплексный и многоплановый характер. Специфика работы состоит в рассмотрении широкого спектра проблем, возникающих при применении федеральным центром мер федеральной интервенции. Комплексный характер исследования обусловил необходимость обращения к литературе, освещающей различные аспекты рассматриваемой проблемы.

Теоретико-философскую и методологическую основу исследования составили работы как дореволюционных исследователей, таких как И.Е. Андриевский, В.М. Гессен, Н.М. Коркунов, Н.И. Лазаревский, Г.Ф. Шершеневич, так и современных, а именно: А.С. Автономова, Н.Г. Александрова, С.С. Алексеева, М.В. Баглая, М.И. Байтина, И.Н. Барцица, С.Н. Батурина, О.С. Иоффе, В.Л. Кулапова, А.Б. Лисюткина, А.В. Малько, Н.И. Матузова, А.С. Мордовца, Л.А. Морозовой, В.С. Нерсисянца, О.Ю. Рыбакова, И.Н. Сенякина, М.С. Строговича, В.М. Сырых, Ю.А. Тихомирова, Б.Н. Топорнина, М.Д. Шаргородского, Л.С. Явича и др.

Прочным теоретическим фундаментом настоящего исследования послужили труды представителей российского конституционного права:

С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Л.Д. Воеводина, Л.И. Глухаревой, В.В. Гошуляка, В.Д. Зорькина, Т.Д. Зражевской, В.Т. Кабышева, Е.И. Козловой, А.Н. Кокотова, Г.Н. Комковой, В.И. Крусса, В.А. Кряжкова, О.Е. Кутафина, В.В. Лазарева, В.В. Лозбинева, Е.А. Лукашевой, В.О. Лучина, М.Ю. Михайловой, В.В. Невинского, Ж.И. Овсепян, Т.М. Пряхиной, В.В. Полянского, И.Е. Фарбера, Т.Я. Хабриевой, Б.С. Эбзеева.

Существенный вклад в исследование проблем российского федерализма, включая вопросы разграничения предметов ведения и полномочий между федеральной властью и органами государственной власти субъектов РФ, внесли Р.Г. Абдулатипов, В.А. Виноградов, М.В. Глигич-Золотарева, Н.М. Добрынин, А.Н. Домрин, Б.Л. Железнов, Т.В. Заметина, А.В. Игнатов, Л.М. Карапетян, Ю.В. Ким, М.Н. Марченко, И.А. Конюхова, В.И. Радченко, М.С. Саликов, А.А. Фомин, В.Е. Чиркин.

Наиболее обстоятельно тема федеральной интервенции отражена в монографических исследованиях И.Н. Барцица («Публично-правовая ответственность субъектов Российской Федерации»), М.В. Глигич-Золотаревой («Правовые основы федерализма»), Т.В. Заметиной («Федерализм в системе конституционного строя России»), М.Ю. Михайловой («Федеральное вмешательство в зарубежных странах»).

Научная задача исследования состоит в совершенствовании правового регулирования и разработке основных направлений развития института федеральной интервенции в условиях модернизации государственно-правовой системы.

Объектом диссертационной работы выступают общественные отношения, возникающие по поводу конституционно-правовой регламентации института федеральной интервенции в Российской Федерации.

Предмет исследования составляют совокупность конституционных и законодательных положений, правоприменительной практики, регулирующих институт федеральной интервенции в Российской Федерации, а также комплекс проблем, связанных с их реализацией в современных условиях.

Цели и задачи исследования. Цель диссертационного исследования состоит в комплексном анализе конституционных основ федеральной интервенции и практике применения мер данного института, выработке на

этой основе научно-практических рекомендаций по совершенствованию законодательства. Достижение указанной цели обусловлено постановкой и решением следующих задач:

изучить генезис института федеральной интервенции в Российской Федерации;

выявить исторические предпосылки становления и развития института федеральной интервенции в Российском государстве;

определить сущность и конституционно-правовую природу института федеральной интервенции в Российской Федерации;

сформулировать понятие «федеральная интервенция» и раскрыть его содержание, разработать систему мер данного института;

рассмотреть основные аспекты реализации мер института федеральной интервенции органами публичной власти России, а именно Президентом, Правительством, Парламентом и их структурами;

изучить режим прямого президентского правления на определенной территории в качестве меры федеральной интервенции, дать ответ на вопрос о возможности ее применения в качестве самостоятельной меры;

определить место и роль решений Конституционного Суда РФ в регулировании вопросов, относящихся к институту федеральной интервенции. Систематизировать решения Суда, формирующие институт федеральной интервенции.

Методологическую основу исследования составили современные методы познания, разработанные и апробированные юридической наукой и практикой: общенаучный диалектический метод познания, позволяющий рассматривать анализируемые политические и социально-правовые явления в динамике их развития, взаимодействии и противоречии друг с другом; метод единства исторического и логического, а также системно-структурный и функциональный методы. Были также применены частнонаучные методы: формально-юридический, сравнительный, статистический, социологический. Особое место занимают сравнительно-правовой и сравнительно-исторический методы.

Нормативная и эмпирическая база исследования основывается на положениях Конституции РФ, международно-правовых актах, федераль-

ном законодательстве Российской Федерации, подзаконных правовых актах, практике Конституционного Суда РФ.

Использованы конституции и иные нормативно-правовые акты Советского государства, Российской империи, законодательные акты некоторых субъектов РФ.

Теоретической основой исследования послужили труды ведущих отечественных и зарубежных ученых-теоретиков, правоведов, политологов, затрагивающие различные аспекты рассматриваемой проблемы, а также публикации в научных изданиях и периодической печати, освещающие вопросы понятия, содержания, истории развития и форм реализации субъектами федеративных государств внешнеэкономических связей. Комплексный характер работы потребовал от автора обращения к истории права, конституционному праву зарубежных стран, международному праву, политологии.

Особую роль в разработке темы диссертационного исследования сыграли решения Конституционного Суда РФ. Автором проведен анализ более 30 решений.

Научная новизна диссертационной работы обусловлена самой постановкой проблемы на современном этапе развития конституционного права, а также намеченными целью и задачами и заключается в том, что диссертация представляет собой комплексное монографическое исследование конституционно-правового института федеральной интервенции. Специфика исследования состоит в детальном юридическом анализе и авторской трактовке ряда конституционных понятий с учетом данных ряда отраслей наук.

Диссертант одним из первых проанализировал и обобщил вопросы осуществления мер федеральной интервенции в практике Конституционного Суда РФ по разрешению противоречий и споров по вопросам реализации и защиты конституционных прав и свобод граждан, содержания принципа разделения властей, федерализма, механизма деятельности органов власти в институте федеральной интервенции. Было прослежено становление и развитие института федеральной интервенции в России в процессе ее исторического и конституционного генезиса.

Проведен анализ применения, а также возможности применения основных мер федеральной интервенции.

Учитывая сложность и многогранность проблемы, диссертант не стремился к постановке и рассмотрению всех аспектов выбранной темы. Работа посвящена исследованию, прежде всего, конституционно-правовых вопросов, имеющих большое теоретическое и практическое значение. Безусловно, теоретические размышления имеют лишь рекомендательную ценность.

Научная новизна находит отражение в следующих **выносимых на защиту основных положений**, являющихся новыми или характеризующихся элементами новизны:

1. Дается авторское определение понятия «федеральная интервенция»: это конституционно-правовой институт, представляющий собой совокупность норм, определяющих основания, формы и порядок действия федеральных органов власти по отношению к органам власти субъектов федерации в случаях совершения ими конституционных правонарушений или при угрозе наступления последних, а также при неспособности региональной власти к эффективному управлению. При этом неэффективное управление может выражаться в недостижении положительных результатов, в области охраны интересов населения, социально-экономического обеспечения, поддержания конституционного порядка, территориального, политического и правового единства Российского государства.

2. Диссертантом одним из первых в науке конституционного права России проведено исследование генезиса института федеральной интервенции в Российском государстве с начала XX в. по настоящее время.

3. Обосновывается утверждение, что понятия «федеральная интервенция» и «федеральное вмешательство» не тождественны, а соотносятся между собой как часть и целое. Термин «федеральная интервенция» повсеместно применяется в международном праве и конституционном праве зарубежных стран. Поэтому необходимо более широкое использование термина «федеральная интервенция» в целях развития науки, законотворческой деятельности и совершенствования правоприменительной практики.

4. Диссертантом одним из первых проанализированы и систематизированы акты Конституционного Суда РФ, относящиеся к институту федеральной интервенции с выделением в них правовой позиции Суда. Систематизация правовых позиций производилась по объекту, т. е. по тем обще-

ственным отношениям, которые регламентируются нормативными актами, ставшими предметом рассмотрения Конституционного Суда. Данный подход позволил выявить и комплексно рассмотреть те группы отношений, которые уже подверглись судебнo-правовому воздействию. Используя данный подход, диссертант выделил следующие блоки правовых позиций: правовые позиции по вопросам реализации и защиты конституционных прав и свобод граждан, содержания принципа разделения властей, федерализма, механизма деятельности органов власти в институте федеральной интервенции.

5. Обосновывается, что в настоящее время институт федеральной интервенции не следует отождествлять с институтом конституционной ответственности субъектов или понимать его как часть последнего. Правовая природа федеральной интервенции иная. Федеральную интервенцию следует понимать, прежде всего, как институт восстановления конституционного порядка и законности, а не меру ответственности. В связи с этим сущность данного института видится во временном перераспределении полномочий между центром и регионами в сторону первого в целях установления правопорядка и вывода региона из кризисной ситуации или предупреждения возникновения указанных обстоятельств, при неспособности или нежелании региональной власти самостоятельно контролировать и преодолевать экстраординарную ситуацию. Институт конституционной ответственности в данном случае будет являться лишь способом локализации, преодоления кризиса и наведения конституционного порядка. Временное же перераспределение полномочий может означать не только «наказание» региона или его властей, но и являться способом его «поддержки». Поддержка региона при этом может выражаться в выделении региону дополнительных ресурсов (управленческих, трудовых, финансовых, материально-технических, продовольственных, вооруженных сил и т. п.).

6. Аргументируется позиция, согласно которой в институт федеральной интервенции в обязательном порядке подлежит включению такая мера, как введение режима контртеррористической операции. Правовой режим контртеррористической операции может быть введен на период и в пределах территории проведения контртеррористической операции в целях пресечения и раскрытия террористического акта, минимизации его

последствий и защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства.

Данный режим является мерой федеральной интервенции, так как он представляет собой совокупность норм, определяющих основания, формы и порядок действия федеральных органов власти по отношению к органам власти субъектов федерации в случаях неспособности региональной власти к эффективному управлению, в том числе при недостижении положительных результатов, в целях охраны интересов населения, обеспечения государственного и правового единства государства.

Для данного режима характерны основные черты, присущие иным правовым режимам, такие как: условия и порядок введения режима, территория (объекты), на которой действует специальный режим, правоограничения и расширение полномочий органов власти, создание специальных органов власти и перераспределение полномочий, время (период), на который вводится соответствующий режим, порядок отмены (прекращения) режима.

7. Предложена система мер и механизмов предупреждения злоупотреблений использованием чрезвычайного законодательства, включающая в себя:

1) законодательное ограничение объема чрезвычайных полномочий и предоставление органу власти ровно столько чрезвычайной власти, сколько действительно необходимо для спасения государства и общества от угрожающей им опасности;

2) детальная регламентация вопросов, связанных с использованием особых (чрезвычайных) правовых режимов и мер, в том числе и на конституционном уровне;

3) создание инструментов нормального функционирования законодательных органов в период применения или действия чрезвычайных мер, обеспечение реального и всеобъемлющего парламентского контроля: законодательная власть должна в равной степени иметь право как на утверждение так и на аннулирование в любой момент решения о применении особых мер;

4) закрепление конкретных правовых гарантий, чтобы любые отступления от обязательств, касающихся прав человека и основных свобод, в чрезвычайных условиях оставались строго в рамках, предусмотренных

международным правом, в особенности в отношении прав, от которых не может быть отступлений;

5) обеспечение стабильности и бесперебойности деятельности Конституционного Суда в условиях применения чрезвычайного законодательства. Конституционный Суд должен обеспечить соблюдение принципа пропорциональности справедливости в отношении мер, ущемляющих права и свободы, не допустить вторжения в «абсолютные» права субъекта, а также права и свободы граждан;

6) обеспечение свободы слова и информации в условиях применения мер федеральной интервенции, чтобы общественность имела возможность обсуждать вопрос о соблюдении права, о правомерности действий и решений органов государственной власти и т.п.;

7) взаимодействие с международными организациями и межгосударственными образованиями, в том числе допустимость мониторинга с их стороны за процессами применения особых режимов и мер.

8. Формулируется вывод о том, что Президент РФ выступает инициатором применения практически всех мер федеральной интервенции. Эти полномочия главы государства обусловлены тем, что нарушение конституционных норм и отход от конституционного порядка могут быть различны по форме и степени выражения и средства борьбы с этими проявлениями должны быть также различны. Роль Правительства РФ в институте федеральной интервенции при этом производна. По сути оно представляет собой средство (инструмент), при помощи которого применяется та или иная мера.

9. Обосновывается мнение, что отрицательный момент в законодательстве состоит в том, что режим прямого президентского (федерального) правления может быть введен исключительно в рамках режима чрезвычайного положения. Режим прямого президентского правления должен являться самостоятельной мерой федеральной интервенции, не зависящей от иных правовых режимов.

Режим прямого президентского правления должен располагаться в системе мер федеральной интервенции перед такой более «жесткой» и правоограничительной мерой, как введение режима чрезвычайного положения. Именно в этом случае разнообразие и доступность мер федеральной интервенции позволит более четко реагировать на болезненную

ситуацию и использовать такой более тонкий, по сравнению с введением режима чрезвычайного положения, инструмент, как прямое президентское правление.

Выделяются существенные характеристики данной меры федеральной интервенции, дается ее подробная регламентация. В частности, разработаны условия введения режима прямого президентского правления, определены порядок его введения и прекращения, установлены полномочия президента в рамках данной меры федеральной интервенции, обозначены основные гарантии прав граждан, юридических лиц, органов государственной власти субъекта, местного самоуправления в рамках данной меры федеральной интервенции.

10. Обосновывается необходимость отличия термина «режим прямого президентского правления», определяющего меру федеральной интервенции, от термина «президентское правление». Последний употребляется в том случае, когда представляет собой предусмотренное конституциями некоторых зарубежных стран введение в условиях нестабильности чрезвычайных мер правления в масштабе всей страны и обусловленную этим концентрацию властных полномочий у президента.

Теоретическая и практическая значимость работы заключается в развитии научного понимания конституционно-правовых основ института федеральной интервенции в Российской Федерации; в возможности использования содержащихся в диссертации научных выводов и предложений для дальнейшего развития конституционного права; в предложениях по совершенствованию конституционно-правового регулирования общественных отношений, возникающих по поводу осуществления Федерацией мер федеральной интервенции. Выводы и результаты исследования, сформулированные на основе всестороннего анализа и обобщения научных данных и материалов практики, могут быть востребованы в законотворческой деятельности, а также в практической деятельности как Российской Федерации, так и ее субъектов по вопросам их сношения. Так, автором внесено предложение по совершенствованию российского законодательства, выражающееся в необходимости принятия отдельного федерального закона, предусматривающего возможность введения режима прямого пре-

зидентского правления на определенной территории без введения режима чрезвычайного положения.

Основные теоретические выводы исследования могут быть использованы в учебном процессе при преподавании и подготовке курса лекций, разработке учебно-методических пособий по конституционному праву России, а также спецкурса по проблемам федерализма.

Материалы диссертационного исследования расширяют конституционно-правовые основания для дальнейших теоретических разработок в обозначенной сфере и могут послужить базой для последующих научных изысканий.

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждена и одобрена на заседаниях кафедры конституционного и международного права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

Отдельные положения и результаты исследования апробированы и обсуждены в выступлениях на международных научно-практических конференциях: Международной научно-практической конференции «Политико-правовые технологии взаимодействия власти, общества и бизнеса в регионах» (г. Саратов, ГОУ ВПО «Саратовский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского», 2–3 июля 2010 г.); Международном конституционном форуме «Конституционный принцип справедливости: проблемы реализации» (г. Саратов, декабрь 2009 г.); Всероссийской научно-практической конференции «Современная юридическая наука и правоприменение» (IV Саратовские правовые чтения) (г. Саратов, ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 3–4 июня 2011 г.).

Материалы диссертационного исследования, сформулированные в нем рекомендации использовались автором в процессе преподавания дисциплины «Конституционное право России» в ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

По теме диссертационного исследования опубликовано 8 научных работ общим объемом 3,5 п. л., в т. ч. 2 — в ведущем рецензируемом научном журнале, рекомендованном ВАК Министерства образования и науки РФ.

Структура диссертации обусловлена целями, задачами и логикой исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих в себя шесть параграфов, заключения и списка использованной литературы.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы, определяется степень ее научной разработанности; указываются объект и предмет, цель и задачи исследования, его методологическая основа, теоретическая и эмпирическая базы; формулируются основные положения, выносимые на защиту; подтверждаются научная новизна и практическая значимость выводов; приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «Федеральная интервенция: теория, практика», состоящая из двух параграфов, посвящена теоретическому и историко-правовому исследованию возникновения, развития и законодательной регламентации института федеральной интервенции, а также анализу правовой природы и сущностных признаков, характеризующих данный институт, систематизации мер конституционной ответственности.

В первом параграфе «Конституция Российской Федерации как государственно-правовая основа института федеральной интервенции» предпринят конституционно-правовой анализ института федеральной интервенции с учетом научных воззрений специалистов.

Автор настаивает на применении именно термина «федеральная интервенция» для обозначения соответствующего института, обосновывая это тем, что он полнее отражает всю совокупность видов, инструментов и мер федерального вмешательства. Кроме того, термин «федеральная интервенция» широко применяется в международном и конституционном праве зарубежных стран. Предлагается авторское определение указанного термина.

Констатируется, что, несмотря на то, что в настоящее время Россия ставит задачу создания правового государства, стабилизацию экономики, повышение уровня жизни граждан, усиление федеральной власти, опасность наступления обстоятельств, требующих применения экстраординарных мер, сохраняется. Отмечается, что общей причиной для

применения мер федеральной интервенции является факт отклонения привычного государственного или жизненного уклада и (или) политической обстановки обычного порядка вещей, однако масштабы данного отклонения, а соответственно и принимаемые в том или ином случае меры различны.

Диссертант рассматривает виды конституционно-правовой ответственности, разрабатывает систему мер и механизмов предупреждения злоупотреблений использованием чрезвычайного законодательства, систематизирует инструменты федеральной интервенции и приходит к выводу, что в систему мер в обязательном порядке подлежит включению такая мера федеральной интервенции, как введение режима контртеррористической операции. Приводится подробная регламентация данного режима.

Отдельно выделяются меры федеральной интервенции, предполагающие введение особых правовых режимов, расширяющих круг полномочий федеральных органов и ограничивающих права и свободы человека, которые, несомненно, подлежат детальному законодательному регламентированию во избежание нарушения конституционного порядка самим федеральным центром. Отмечается невозможность применения федеральной властью особых режимов, не регламентированных законодательно.

Формулируется вывод о том, что наличие в системе права законодательства, регламентирующего применение мер федеральной интервенции, не является каким-либо экстраординарным фактором, напротив — это неотъемлемая часть демократического государства. Однако применение данного законодательства свидетельствует об отклонении от нормального курса развития и функционирования государства.

Во втором параграфе *«Историко-юридический генезис института федеральной интервенции в Российской Федерации»* рассматривается историческое развитие института федеральной интервенции и его нормативно-правовое и прецедентное регулирование.

Автор полагает, что одним из инструментов федеральной интервенции, наиболее часто применявшихся в истории России, являлось введение чрезвычайного положения. История российского права свидетельствует о том, что институт чрезвычайного положения как исключительный правовой режим обеспечения безопасности государства достаточно широко известен теории и практике права.

Во второй половине XIX – начале XX в. политическая и общественная жизнь в России переживала глубокий кризис, сопровождавшийся открытыми массовыми выступлениями населения по поводу неудовлетворенности своим социальным положением, обострением криминальной обстановки на Кавказе, активизации противоправной деятельности радикально настроенных политических партий, а также нарастанием революционного движения. Государственные органы власти, стремясь обеспечить безопасность и территориальную целостность государства, использовали весь арсенал чрезвычайных правовых мер, находившийся в их распоряжении. Это объективно обусловило развитие института исключительного положения, получившего отражение в ряде нормативно-правовых актов, таких как Положение о мерах по охранению государственного порядка и общественного спокойствия 1881 г.; Правила о местностях, объявляемых состоящими на военном положении 1892 г.; Положение об управлении крепостями 1901 г.; Положение чрезвычайной охраны на железных дорогах 1905 г.; Устав о предупреждении и пресечении преступлений 1876 г.; Свод общих губернских учреждений 1912 г. и некоторых других.

Чрезвычайное законодательство предоставляло власти комплекс исключительных полномочий, таких как: издание обязательных постановлений по предметам, относящимся к предупреждению нарушений общественного порядка и государственной безопасности; установление взысканий за нарушение этих постановлений; воспрещение собраний; закрытие торговых и промышленных заведений; воспрещение пребывания в местностях, объявленных в положении усиленной охраны; передача на рассмотрение военных судов отдельных дел о преступлениях; требование от прокуроров предоставления для просмотра каждого следственного производства; увеличение срока предупредительного ареста; утверждение всех приговоров военных судов; право требования немедленного смещения неблагонадежных должностных лиц¹; право административной высылки в отдаленные местности России, привлечение войск для содействия гражданским властям².

¹ См.: Алёнкин С.В. Институт чрезвычайного положения — исключительный правовой режим обеспечения безопасности государства // Право и безопасность. 2004. № 4 (13).

² См.: Общее учреждение губернское // Свод законов Российской империи. 1912. Т. II. С. 1–209.

По мнению диссертанта, заслуживает внимания тот факт, что с января по апрель 1905 г. и в 1909–1915 гг. должность московского генерал-губернатора оставалась незаемщенной. Его обязанности были вверены непосредственно министру внутренних дел, с сентября 1915 г. по 1 марта 1917 г. — командующему войсками Московского военного округа. То есть соответствующие территории фактически управлялись не гражданской властью, а властью полицейской и военной соответственно¹.

Исторический опыт России показал, что длительное использование исключительного режима как средства политической профилактики себя дискредитировало. До 1905 г. в состоянии усиленной охраны в течение 24 лет находились 7 губерний, 2 градоначальства и 2 города. В этом заключалась трагедия русской государственной и общественной жизни, так как такое состояние породило безумное ожесточение масс, на почве которого возникла анархия кровавого террора. В 1901 г. усиленной охраной была охвачена почти вся Россия, а в 1905 г. она переросла в чрезвычайную охрану и военное положение.

Будучи чрезвычайным по характеру полномочий, предоставляемых им администрации, исключительное положение становилось нормальным и общим режимом управления. В России в период действия исключительного положения родилось и выросло целое поколение людей, которое не видело и ничего не знало о законах обычного времени, а жило по законам чрезвычайным.

Отсутствие единого закона и наделение исполнительной власти чрезвычайными инструментами, несомненно, нивелировало права и свободы граждан и превратилось в грозное орудие подавления и угнетения нации, попрания естественных прав человека.

Советским государством долгое время отрицалась возможность наступления чрезвычайной ситуации. Законодательно закрепленным был лишь режим военного положения. Однако развитие общественно-политических процессов в странах социалистического лагеря, приведшее к крушению тоталитарных режимов, способствовало тому, что в ряде государств общественная ситуация стала выходить из-под контроля властей.

¹ См.: Официальный сайт Главархива Москвы. URL: <http://mosarchiv.mos.ru/images/Putevoditel-1/carhmos1-1.htm> (дата обращения: 25.04.2011).

Это, в свою очередь, привело к необходимости применения чрезвычайных мер для стабилизации общественно-политической обстановки в этих странах, а также в ряде регионов бывшего Советского Союза, где начались социальные конфликты на межнациональной почве, сопровождавшиеся многочисленными жертвами среди мирного населения¹.

Помимо наличия чрезвычайного и военного положений как мер федеральной интервенции, для Российского государства характерны такие инструменты федеральной интервенции, как принятие мер к отмене правового акта, действия органа государственной власти, высшего должностного лица (органа государственной власти) субъекта и приостановление действия правового акта. Данные меры федеральной интервенции были закреплены во всех конституциях советского периода.

Автор указывает на то, что теория и историческая практика применения инструментов федеральной интервенции убеждают в том, что обоснованными и целесообразными будут только те ее меры, которые имеют четкое законодательное закрепление и детальную регламентацию.

Вторая глава «Роль публичной власти в институте федеральной интервенции», объединяющая четыре параграфа, посвящена анализу конституционно-правовых основ применения органами государственной власти мер федерального принуждения по отношению к субъектам федерации и их должностным лицам, роли этих органов в институте федеральной интервенции в целом.

В первом параграфе «Президент и Правительство России в институте федеральной интервенции» в качестве объекта исследования рассматриваются конституционные и иные источники конституционного права, закрепляющие за указанными органами власти право на применение мер принуждения в отношении регионов, а также правоприменительная практика.

Анализируя функции и полномочия Президента России, автор приходит к выводу, что только перед Президентом ставится задача обеспечивать устойчивость государства в целом, его суверенитет и государственную целостность. При этих условиях все иные органы власти и должностные

¹ См.: Лозбинец В.В. Институт чрезвычайного положения в Российской Федерации: теория, законодательство, практика. М., 2001. С. 3.

лица могут иметь возможность осуществлять свои полномочия в нормальном режиме, а в конечном итоге и суверенитет, и целостность государства призваны обеспечивать в полном объеме права и свободы человека. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П в связи с проверкой конституционности ряда решений Президента РФ и Правительства РФ, направленных на разрешение кризиса в Чеченской республике, прямо говорится, что государственная целостность — важное условие равного правового статуса всех граждан независимо от места их проживания, одна из гарантий их конституционных прав и свобод¹.

Президент должен действовать в пределах своих полномочий, установленных Конституцией, но и в этом случае не исключаются дискреционные полномочия, без которых цели общей функции не могут быть достигнуты. Так, только сам Президент должен определить нарушение или угрозу нарушения суверенитета, независимости и государственной целостности и предпринять соответствующие действия, которые могут быть поэтапными, если, конечно, речь не идет о внезапном ядерном нападении или других грубых формах внешней агрессии, когда требуются решительные действия, включая применение силы.

Изучив роль Президента и Правительства России в институте федеральной интервенции, диссертант приходит к выводу о том, что ключевую роль в использовании института федеральной интервенции и применении его мер играет глава государства — Президент РФ, который выступает гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. Он в установленном порядке принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Роль Правительства в институте федеральной интервенции при этом видится производной. Правительство, по сути, представляет собой средство (инструмент), при помощи которого применяется та или иная мера. Решение о применении мер в любом случае исходит от Президента РФ.

Во втором параграфе «Парламент России: полномочия и механизмы участия в федеральной интервенции» исследуется роль законодательно-

¹ См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 1995. № 5.

го (представительного) органа государства в институте федеральной интервенции.

Роль Федерального Собрания в институте федеральной интервенции определяется посредством совокупности его функций. Так, Федеральное Собрание, помимо основных законотворческих и представительных, имеет еще ряд немаловажных функций. Среди них можно выделить функции по государственному строительству, контрольные функции, функции главной арены для деятельности политических партий и входящих в них социальных групп. Кроме того, Федеральное Собрание является важным звеном системы сдержек и противовесов.

Основные функции Федерального Собрания РФ — законодательная и представительная — во многом определяют роль этого федерального органа в институте федеральной интервенции. Органы законодательной власти в Российской Федерации являют собой систему. Это особенно четко прослеживается при принятии законодательных актов по вопросам совместного ведения. В случае, если законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ и высшие исполнительные органы государственной власти более чем одной трети субъектов РФ выскажутся против принятия соответствующего проекта федерального закона в первом чтении, по решению Государственной Думы может быть создана согласительная комиссия. Кроме того, в случае возникновения споров, связанных с разграничением предметов ведения и полномочий, передачей осуществления части полномочий, они должны разрешаться заинтересованными сторонами путем проведения переговоров и использования иных согласительных процедур. Данные положения являются правовым механизмом отношений, предполагающих возможность участия федеральных органов законодательной власти в механизме федеральной интервенции в деятельность органов законодательной власти субъектов РФ.

Помимо своих основных законодательных и представительных функций, палаты Федерального Собрания обладают рядом полномочий, характерных для института федеральной интервенции. Так, к ведению Совета Федерации относятся: утверждение изменения границ между субъектами РФ, утверждение указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения.

Что касается механизма участия Государственной Думы РФ в институте федеральной интервенции, то ей принадлежит исключительное право назначать на должность и освобождать от нее Уполномоченного по правам человека, должность которого учреждена в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Однако механизм ответственности органов государственной власти за неисполнение законного предписания Уполномоченного по правам человека в настоящее время не проработан.

В третьем параграфе «Прямое президентское правление как мера федеральной интервенции» исследуется малоизученная и непроработанная мера федеральной интервенции — введение режима прямого президентского правления на определенной территории.

Прямое президентское правление подразумевает перевод в непосредственное управление президента какой-либо части территории государства ввиду ее нестабильного положения. Под нестабильным положением при этом следует понимать неспособность или нежелание органов власти обеспечивать конституционный порядок, нормальную жизнь граждан и штатное функционирование органов власти, связанные, в том числе, с появлением сепаратистских настроений, функционированием незаконных вооруженных формирований, созданием угрозы для жизни отдельных групп граждан.

Законодательство Российской Федерации в полной мере не оперирует категорией «прямое президентское правление». Федеральный конституционный закон РФ «О чрезвычайном положении» не содержит четкой формулировки о возможности прямого подчинения Президенту РФ органов исполнительной власти территории. Однако анализ полномочий Президента позволяет говорить об этом.

Отрицательным моментом при этом является то, что режим прямого президентского правления может быть введен только в условиях действия особо правоограничивающего режима чрезвычайного положения.

Утверждается, что режим прямого президентского правления должен располагаться в системе мер федеральной интервенции перед такой более «жесткой» и правоограничительной мерой, как введение режима чрезвычайного положения. Именно в этом случае разнообразие и до-

ступность мер федеральной интервенции позволят четче реагировать на болезненную ситуацию и использовать более тонкий, по сравнению с введением режима чрезвычайного положения, инструмент — прямое президентское правление.

Для разработки и законодательного закрепления такой меры федеральной интервенции, как прямое президентское правление, диссертантом выделены следующие ее существенные элементы:

- 1) условия введения режима прямого президентского правления;
- 2) порядок введения режима прямого президентского правления;
- 3) порядок прекращения режима прямого президентского правления;
- 4) полномочия президента в рамках данной меры федеральной интервенции;
- 5) основные гарантии прав граждан, юридических лиц, органов государственной власти субъекта, местного самоуправления в рамках данной меры федеральной интервенции.

Кроме того, даются их характеристики, описание и подробная регламентация. Диссертант указывает на необходимость различения термина «режим прямого президентского правления», определяющий меру федеральной интервенции, и термина «президентское правление». Последний употребляется в том случае, когда представляет собой предусмотренное конституциями некоторых зарубежных стран введение в условиях нестабильности чрезвычайных мер правления в масштабе всей страны и обусловленную этим концентрацию властных полномочий у президента.

Четвертый параграф «Федеральная интервенция в доктрине Конституционного Суда Российской Федерации» посвящен изучению решений Конституционного Суда РФ, относящихся к институту федеральной интервенции за весь период его деятельности и выявлению выработанных в них правовых позиций.

Автор рассматривает вопрос о роли постановлений Конституционного Суда как источника права, об их правовой природе и приходит к выводу о том, что решения Конституционного Суда РФ, обладая признаками различных видов источников права, по сути, ни к одному из них не относятся и представляют собой отдельный вид источника права. При этом отмечается, что источником права будет являться не решение Конституционного Суда РФ, а отраженная в нем правовая позиция.

Диссертант проводит систематизацию правовых позиций по объекту, т. е. по тем общественным отношениям, которые регламентируются нормативными актами, ставшими предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. Данный подход позволяет выявлять и комплексно рассматривать группы отношений, которые уже подверглись судебно-правовому воздействию. Используя данный подход, автор исследования выделяет следующие блоки правовых позиций: правовые позиции по вопросам реализации и защиты конституционных прав и свобод граждан, содержания принципа разделения властей, федерализма, механизма деятельности органов власти в институте федеральной интервенции и др.

Детальное изучение, выборка, систематизация и анализ решений Конституционного Суда РФ, относящихся к институту федеральной интервенции, позволяют сделать вывод о том, что его правовые позиции по данному вопросу являются мощным регулятором настоящих отношений, а также вычерчивают вектор развития будущих. Конституционный Суд в своих решениях развивает лаконичные положения Конституции, а общеобязательность данных решений определяет для законодателя, правоприменителя и исполнителя правовой и ситуационно верный путь развития общественных отношений.

В заключении подводятся итоги диссертационного исследования, обобщаются выводы и предложения, в том числе по совершенствованию российского законодательства.

**Основные положения диссертации отражены
в следующих публикациях автора:**

*Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах,
рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ*

1. *Нерсисян А.Г.* Режим контртеррористической операции как мера федеральной интервенции // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. № 2(78) (0,5 п. л.).

2. *Нерсисян А.Г.* Генезис института федеральной интервенции в дореволюционной России // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2012. № 1(83) (0,4 п. л.).

*Тезисы выступлений на международных,
всероссийских научно-практических конференциях,
круглых столах, семинарах*

3. *Нерсисян А.Г.* Федеральная интервенция в Российской Федерации. Вопросы справедливости применения мер ответственности // Конституционный принцип справедливости: проблемы реализации: сборник тезисов докладов по материалам Международного Конституционного форума, посвященного 15-летию Саратовской областной Думы и 100-летию Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского. Саратов: ИЦ «Наука», 2010 (0,4 п. л.).

4. *Нерсисян А.Г.* Прямое президентское правление как мера федеральной интервенции // Политико-правовые технологии взаимодействия власти, общества и бизнеса в регионах: материалы докладов Международной научно-практической конференции (г. Саратов, 2–3 июля 2010 г.). Саратов: Саратовский источник, 2010 (0,4 п. л.).

5. *Нерсисян А.Г.* Законодательное закрепление мер федеральной интервенции. Теория и практика // Современная юридическая наука и правоприменение (IV Саратовские правовые чтения): сборник тезисов докладов (по материалам Всероссийской научно-практической конференции, г. Саратов, 3–4 июня 2011 г.) / отв. ред. О.С. Ростова. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011 (0,3 п.л.).

Статьи в иных изданиях

6. *Нерсисян А.Г.* Федеральная интервенция: механизм предупреждения злоупотреблений при использовании чрезвычайных мер // Конституционное развитие России: межвузовский сборник научных статей / отв. ред. В.Т. Кабышев. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. Вып. 11 (0,5 п. л.).

7. *Нерсисян А.Г.* Генезис развития института федеральной интервенции в советский период Российского государства // Конституционное развитие России: межвузовский сборник научных статей / отв. ред. В.Т. Кабышев. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. Вып. 12 (0,5 п. л.).

8. *Nersisyan A.G.* The aspects of international cooperation in emergency situations in the purposes of peace maintenance and safety // Проблемы национального и международного права (Problems of national and international law): международный сборник научных статей. Саратов: ИЦ «Наука», 2010 (0,5 п. л.).

Подписано в печать 27.02.2012 г. Формат 60х84 ¹/₁₆.
Бумага офсетная. Гарнитура «Times». Печать офсетная.
Усл. печ. л. 1,63. Уч.-изд. л. 1,25. Тираж 150 экз. Заказ № 82.

Отпечатано в типографии издательства
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

410056, Саратов, ул. Вольская, 1.